

# LIMITES DE COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA NO ÂMBITO DA UNIÃO FEDERAL

*Limits For Recovery Of Active Debt Under The Federal Union*

---

**Cristiano Dressler Dambros**

*Procurador da Fazenda Nacional*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. A representação judicial e extrajudicial da União. 1.1 Advocacia-Geral da União. 1.2 Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. 1.2.1 Representação na cobrança do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS. 1.3 Procuradoria-Geral Federal. 1.4 Procuradoria-Geral do Banco Central. 1.5 Procuradoria-Geral da União. 1.6 Conflitos de atribuições. 2 Limites para cobrança da dívida ativa 2.1 Sistemas de dívida ativa no âmbito federal. 2.2 Dívida ativa da União. 2.2.1 Dívida ativa do FGTS. 2.3 Dívida ativa das autarquias e fundações e demais débitos da União. 2.4 Débitos do Banco Central. Conclusão. Referências.

**RESUMO:** O presente estudo objetiva pormenorizar algumas questões relativas à cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa dos órgãos da Administração Pública Federal Direta e Indireta, apontando a quem incumbe a defesa, judicial e extrajudicial, da União e de suas autarquias e fundações públicas em juízo e fora dele. O trabalho começa pela análise dos órgãos integrantes da Advocacia-Geral da União, com vistas a diferenciar a atuação de cada um deles, tarefa que se apresenta de difícil discernimento na prática forense. Definida a atuação de cada um dos órgãos de representação judicial, serão estudados os diversos limites de inscrição, cobrança e ajuizamento dos créditos públicos, que se diferenciam em razão da sua natureza jurídica e do órgão de origem.

**PALAVRAS-CHAVE:** União Federal. Advocacia-Geral da União, dívida ativa, cobrança, limites.

**ABSTRACT:** This study aims to detail some issues of judicial and extrajudicial collection of the outstanding debt of the Federal Public Administration, Direct and Indirect pointing to who is responsible for defense, judicial or extrajudicial, the Union and its agencies and public foundations in court and out it. The work begins by analyzing the integral organ of the Attorney General's Office, in order to distinguish the performance of each task, which appears hard to discern in forensics. Defined the role of each of the organs of judicial representation, we will study the various limits enrollment, billing and filing of public debts, which are differentiated by virtue of their legal nature and organ source.

**KEYWORDS:** Federal Union. Attorney General's Office, outstanding debt, collection, limits.

## **INTRODUÇÃO**

Antes de adentrar a questões específicas relacionadas à inscrição, cobrança e execução dos créditos da União, pressupõe-se conhecer o funcionamento dos órgãos responsáveis pela sua representação em juízo, explicitando as competências de cada um dos componentes da Advocacia-Geral da União, pormenorizando as atribuições previstas na Constituição Federal, na Lei Complementar nº 73/93 e em outros diplomas normativos legais e administrativos.

União Federal, diga-se, refere-se ao conceito extraído dos artigos 1º e 2º da Constituição Federal, caracterizando-se como a união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, contemplando os Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

A dívida ativa de que falaremos, portanto, não se refere apenas aos créditos originados no Poder Executivo Federal, mas a todo e qualquer tipo de crédito público originado em órgãos administrativos, legislativos e judiciários integrantes da Administração Direta e Indireta Federal da União Federal.

## **1 A REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DA UNIÃO**

### **1.1 ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**

Até a entrada em vigor da Constituição Federal de 1998, a representação judicial da União era feita pelo Ministério Público Federal (Procuradoria-Geral da República), que contava com o auxílio dos Ministérios Públicos Estaduais na defesa dos interesses da União<sup>1</sup>.

As atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo estavam confiadas à Advocacia Consultiva da União, regulada pelo Decreto nº 93.237, de 8 de Setembro de 1986, que exercia parcialmente a representação extrajudicial da União por meio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, órgão do Ministério da Fazenda.

Pela redação do art. 138, § 2º, da Constituição Federal de 1967, a União seria representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local.

Com o advento da Constituição de 1998, como dito, passou a ser vedada a representação judicial da União pelo Ministério Público, tendo o art. 129, inciso X, atribuído ao Ministério Público o exercício de outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas, estando a Advocacia Pública assentada como uma das funções essenciais à justiça, cuja previsão vem delineada no Capítulo IV da Constituição Federal, especialmente no art. 131 e parágrafos.

De acordo com o art. 131, caput, da Constituição Federal, “a *Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo*”.

Como bem ressaltou José Afonso da Silva, “*a Constituição desfez o bifrontismo que sempre existiu no Ministério Público Federal, cujos membros exerciam cumulativamente as funções de Ministério Público e de Procuradores da República no exercício da advocacia da União. Agora o Ministério Público da União com seus Ministérios Públicos especiais só cumpre as funções típicas da instituição. Não são mais advogados da União*”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> CF/1967. Art. 138, § 2º - A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local.

<sup>2</sup> DA SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 587.

Mas não bastou a promulgação da Constituição para que a Advocacia-Geral da União tomasse corpo suficiente para assumir todas as funções de representação judicial e extrajudicial da União. Nesse ponto, a Constituição de 1988, no art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituiu que enquanto não aprovadas as leis complementares relativas ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União, o Ministério Público Federal, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, as Procuradorias e Departamentos Jurídicos de autarquias federais com representação própria e os membros das Procuradorias das Universidades fundacionais públicas continuarão a exercer suas atividades na área das respectivas atribuições, cabendo à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, diretamente ou por delegação, que pode ser ao Ministério Público Estadual, representar judicialmente a União nas causas de natureza fiscal, na área da respectiva competência, até a promulgação das leis complementares previstas neste artigo.

Mesmo após a promulgação da Constituição e da estruturação da Advocacia-Geral da União por meio da edição da Lei Complementar nº 73/93, surgiram alguns conflitos de atribuições relativos à representação judicial da União entre membros do Ministério Público Federal, especialmente em matéria fiscal.

Quanto a essas divergências, pronunciou-se o Supremo Tribunal Federal no seguinte sentido:

A teor do disposto no § 3º do artigo 131 da Constituição Federal, cabe à Fazenda Nacional representar a União na execução de dívida ativa de natureza tributária, sendo impróprio cogitar-se de delegação de que cuida o § 5º do artigo 29 do Ato das Disposições Transitórias, no que prevista com termo final coincidente com a promulgação das leis complementares relativas ao Ministério Público e Advocacia Geral da União e restrita às causas de natureza fiscal (gênero)<sup>3</sup>.

Atualmente, nos termos da sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993), a Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da

<sup>3</sup> RE 180144, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 17/04/1998, DJ 12-06-1998 PP-00066 EMENT VOL-01914-03 PP-00546.

República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, sendo que o ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, compreendendo em sua estrutura diversos órgãos distintos, alguns deles voltados apenas à parte de consultoria jurídica aos Ministérios e demais entidades integrantes da Administração Pública Federal direta e indireta.

Esses órgãos, dentre os quais se destaca a Consultoria-Geral da União, bem como outros órgãos de direção superior, tais como o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União e a Corregedoria-Geral da Advocacia da União, não serão objeto deste breve estudo, cuja análise terá com base apenas a Procuradoria-Geral da União, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral Federal e a Procuradoria-Geral do Banco Central.

## 1.2 DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Antes mesmo de a Advocacia-Geral da União passar a integrar as funções essenciais à justiça, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional possuía status constitucional de órgão de assessoramento e de representação extrajudicial da União, possuindo origens históricas no Conselheiro-Procurador Fiscal do Tesouro Nacional, chefe da Diretoria-Geral do Contencioso, órgão integrante do Tribunal do Tesouro Nacional, que fazia parte da Suprema Administração da Fazenda Nacional, regulados pelo Decreto nº 736, de 20 de novembro de 1850, que reformou o então denominado Tesouro Público Nacional.

Esse cargo, no entanto, era bem mais antigo, tendo sido criado pelo Regimento de 7 de março de 1609, por meio da Primeira Relação do Brasil, composta de dez Desembargadores, entre eles o Procurador da Coroa, Fazenda e Fisco, mesma denominação dos cargos existentes em Portugal, cujos titulares atuavam na Casa da Suplicação.

Hoje, como parte integrante da Advocacia-Geral da União, mas com estreita vinculação ao Ministério da Fazenda, encontra-se a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, cuja função institucional tem previsão expressa e específica na Constituição Federal, precisamente em seu art. 131, § 3º, que dispõe que *“na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei”*.

Vale transcrever o art. 12 da Lei Complementar nº 73/93 que especifica as atribuições da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional:

Art. 12 - À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, órgão administrativamente subordinado ao titular do Ministério da Fazenda, compete especialmente:

I - apurar a liquidez e certeza da dívida ativa da União de natureza tributária, inscrevendo-a para fins de cobrança, amigável ou judicial;

II - representar privativamente a União, na execução de sua dívida ativa de caráter tributário;

III - (VETADO)

IV - examinar previamente a legalidade dos contratos, acordos, ajustes e convênios que interessem ao Ministério da Fazenda, inclusive os referentes à dívida pública externa, e promover a respectiva rescisão por via administrativa ou judicial;

V - representar a União nas causas de natureza fiscal.

Parágrafo único - São consideradas causas de natureza fiscal as relativas a:

I - tributos de competência da União, inclusive infrações à legislação tributária;

II - empréstimos compulsórios;

III - apreensão de mercadorias, nacionais ou estrangeiras;

IV - decisões de órgãos do contencioso administrativo fiscal;

V - benefícios e isenções fiscais;

VI - créditos e estímulos fiscais à exportação;

VII - responsabilidade tributária de transportadores e agentes marítimos;

VIII - incidentes processuais suscitados em ações de natureza fiscal.

Art. 13 - A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desempenha as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do Ministério da Fazenda e seus órgãos autônomos e entes tutelados.

Parágrafo único. No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional rege-se pela presente Lei Complementar.

Com base na sua origem em todo o seu histórico, e pela própria menção expressa nesta e nas Constituições anteriores, percebe-se que A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional integra a Advocacia-Geral da União de uma forma diferente dos demais órgãos, pois está subordinada técnica e juridicamente ao Advogado-Geral da União (art. 2.º, § 1º, da Lei Complementar 73/93), mas é órgão do Ministério da Fazenda, estando vinculado administrativamente ao titular da pasta (art. 12, caput da LC 73/93 e art. 1º, caput, do Decreto-lei 147/1967).

Mesmo com todas essas diferenças, vale referir, como fez José Afonso da Silva, que *“isso não quer dizer que a Procuradoria da Fazenda Nacional constituiu uma instituição à parte da Advocacia-Geral da União. A lei complementar que dispuser sobre a organização e funcionamento da Advocacia-Geral da União definirá sua posição<sup>4</sup>”*.

### **1.2.1 Representação na cobrança do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS**

No que diz respeito à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, deve-se apontar que lhe incumbe, além de todas as competências acima relacionadas, a representação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço em juízo, em atenção ao disposto no art. 2º da Lei 8.884/94:

Compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a inscrição em Dívida Ativa dos débitos para com o Fundo de Garantia do Tempo de serviço - FGTS, bem como, diretamente ou por intermédio da Caixa Econômica Federal, mediante convênio, a representação Judicial e extrajudicial do FGTS, para a correspondente cobrança, relativamente à contribuição e às multas e demais encargos previstos na legislação respectiva.

Em 22/06/1995 foi celebrado convênio entre a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e a Caixa Econômica Federal, delegando a esta a legitimidade para representar o FGTS em juízo, passando a instituição financeira a atuar em todos os processos ajuizados após 22/06/1995, continuando a cargo da Fazenda Nacional os processos instaurados até aquela data, sendo cancelada essa delegação pela uníssona jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

<sup>4</sup> DA SILVA, 2003, p. 588.

CONFLITO DE COMPETÊNCIA. EXECUÇÃO FISCAL. INSCRIÇÃO DA DÍVIDA PELA FAZENDA NACIONAL. COBRANÇA PELA CEF. EXECUTIVO DA UNIÃO. EMENDA CONSTITUCIONAL 45/2004. JUSTIÇA ESTADUAL NO EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA FEDERAL DELEGADA (ART. 109, § 3º, DA CF/88).

1. A dívida ativa para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS é inscrita pela Fazenda Nacional, que pode, por autorização legal (Lei 8.844/94), transferir a cobrança para a Caixa Econômica Federal. Apesar da delegação de competência, o título não perde a característica de executivo fiscal da União.

2. A modificação pela Emenda Constitucional 45/2004 do art. 114 da CF não altera a competência da Justiça Federal para o julgamento do feito.

3. Fixação da competência da Justiça Federal delegada ao Juízo Estadual em razão do disposto no art. 109, § 3º, da CF/88.

4. Conflito de competência conhecido para declarar a competência do Juízo de Direito de Itumbiara - GO, o suscitado<sup>5</sup>.

Ocorre que em 30/06/2001 foi publicada a Lei Complementar nº 110/01, que instituiu duas exações fiscais incidentes sobre o FGTS.

De acordo com o art. 1º da norma complementar, foi instituída contribuição social devida pelos empregadores em caso de despedida de empregado sem justa causa, à alíquota de 10% (dez por cento) sobre o montante de todos os depósitos devidos, referentes ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, durante a vigência do contrato de trabalho, acrescido das remunerações aplicáveis às contas vinculadas.

O art. 2º, por sua vez, instituiu contribuição social devida pelos empregadores, à alíquota de 0,5% (cinco décimos por cento) sobre a remuneração devida, no mês anterior, a cada trabalhador.

Sobre a natureza jurídica de ambas as exações, necessário fazer referência à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em análise concentrada de constitucionalidade nas ADI's nº 2556 e 2568, onde, em síntese, considerou constitucionais ambas as contribuições criadas pela Lei Complementar 110/01, desde que respeitado o prazo de anterioridade para o início das respectivas exigibilidades.

<sup>5</sup> CC 59.806/GO, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/08/2006, DJ 11/09/2006, p. 217.



A partir da publicação da LC 110/01, devido à natureza tributária das contribuições incidentes sobre os montantes depositados nas contas vinculadas aos trabalhadores, a representação judicial do FGTS voltou a ser exercida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, mantendo-se a delegação de competência para atuação direta da Caixa Econômica Federal nos casos em que se discute a incidência da contribuição do FGTS em que não haja incidência da referida contribuição social.

Assim, a competência da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para representação do FGTS em processos ajuizados após 22/07/1995 somente se verifica quando presentes, além da cobrança da contribuição própria do Fundo, a cobrança das contribuições criadas pela Lei Complementar nº 110/2001, que se amoldam ao conceito das contribuições sociais previstas no artigo 149 da Constituição Federal (ADI 2556 e 2568).

### **1.3 DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL**

À Procuradoria-Geral Federal, por sua vez, compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

Até a edição da Lei nº 9.028/95, a representação judicial das autarquias e fundações públicas era feita por Procuradores Autárquicos, Assistentes Jurídicos e Advogados integrantes dos quadros das de cada uma das entidades autárquicas e fundacionais, tendo a Advocacia-Geral da União assumido, temporária e excepcionalmente, a representação judicial de autarquias ou fundações públicas nas hipóteses de ausência de procurador ou advogado, ou de impedimento dos integrantes do órgão jurídico.

Com relação a algumas entidades vinculadas aos Ministérios da Educação, do Esporte e Turismo, do Planejamento, Orçamento e Gestão, dos Transportes, da Ministério da Justiça, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Ministério da Saúde e da Integração Nacional, a representação judicial da União passou a ser feita diretamente pelos órgãos próprios da Advocacia-Geral da União, permanecendo os órgãos jurídicos daquelas entidades responsáveis pelas respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos.

Com o advento da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002<sup>6</sup>, foi criada a Procuradoria-Geral Federal, com autonomia administrativa e financeira, supervisionada pela Advocacia-Geral da União, bem como o cargo de Procurador Federal, privativo de Bacharel em Direito de elevado saber jurídico e reconhecida idoneidade, assumindo esse órgão, definitivamente, as atividades de representação judicial e extrajudicial das autarquias e das fundações públicas federais de âmbito nacional.

Hoje, portanto, detém a Procuradoria-Geral Federal a competência exclusiva na representação judicial e extrajudicial das autarquias e das fundações públicas federais de âmbito nacional, exceto o Banco Central, única entidade autárquica federal cuja Procuradoria-Geral não foi absorvida pela criação desse novo órgão, como adiante será melhor explicado.

<sup>6</sup> Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002.

Art. 9º É criada a Procuradoria-Geral Federal, à qual fica assegurada autonomia administrativa e financeira, vinculada à Advocacia-Geral da União.

Parágrafo único. Incumbe à Advocacia-Geral da União a supervisão da Procuradoria-Geral Federal.

Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

§ 1o No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento, à Procuradoria-Geral Federal aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

§ 2o Integram a Procuradoria-Geral Federal as Procuradorias, Departamentos Jurídicos, Consultorias Jurídicas ou Assessorias Jurídicas das autarquias e fundações federais, como órgãos de execução desta, mantidas as suas atuais competências.

§ 3o Serão mantidos, como Procuradorias Federais especializadas, os órgãos jurídicos de autarquias e fundações de âmbito nacional.

§ 11. As Procuradorias Federais não especializadas e as Procuradorias Regionais Federais, as Procuradorias Federais nos Estados e as Procuradorias Seccionais Federais poderão assumir definitivamente as atividades de representação judicial e extrajudicial das autarquias e das fundações públicas federais de âmbito nacional. (Incluído pela Lei nº 11.098, de 2005)

§ 12. As Procuradorias Federais não especializadas e as Procuradorias Regionais Federais, as Procuradorias Federais nos Estados e as Procuradorias Seccionais Federais poderão ainda centralizar as atividades de apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às atividades das autarquias e fundações públicas federais, incluindo as de âmbito nacional, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial, bem como as atividades de consultoria e assessoramento jurídico delas derivadas. (Incluído pela Lei nº 11.098, de 2005)

§ 13. Nos casos previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo, as respectivas autarquias e fundações públicas federais darão o apoio técnico, financeiro e administrativo à Procuradoria-Geral Federal até a sua total implantação. (Incluído pela Lei nº 11.098, de 2005)

Art. 11. É criado, na Procuradoria-Geral Federal, o cargo de Procurador-Geral Federal, de Natureza Especial, privativo de Bacharel em Direito de elevado saber jurídico e reconhecida idoneidade.

Vale fazer referência à delegação de competência para a execução, de ofício, das contribuições sociais previstas no art. 195, I, a, e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças proferidas pela Justiça do Trabalho, conforme previsão do art. 114, inciso VIII, da Constituição Federal<sup>7</sup>.

Com a edição da Lei 11.941/09, passou a existir previsão legal expressa incumbindo à Procuradoria-Geral Federal a representação judicial e extrajudicial da União nos processos da Justiça do Trabalho relacionados com a cobrança de contribuições previdenciárias, de imposto de renda retido na fonte e de multas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização das relações do trabalho, mediante delegação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional<sup>8</sup>.

Estando regulada a questão por meio de lei, sobreveio a Portaria PGF/PGFN nº 433, de 25 de abril de 2007<sup>9</sup>, que deu atribuição a Procuradoria-Geral Federal para representar a União perante a Justiça do Trabalho.

#### 1.4 DA PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL

O Banco Central do Brasil, criado pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Fazenda, com sede e foro na Capital da República e atuação em todo o território nacional, tendo por finalidade a formulação, a execução, o acompanhamento e o controle das políticas monetária, cambial, de crédito e de relações financeiras com o exterior; a organização, disciplina e fiscalização do Sistema

<sup>7</sup> Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar: VIII - a execução, de ofício, das contribuições sociais previstas no art. 195, I, a, e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir;

<sup>8</sup> § 3º Compete à Procuradoria-Geral Federal representar judicial e extrajudicialmente: II - a União, nos processos da Justiça do Trabalho relacionados com a cobrança de contribuições previdenciárias, de imposto de renda retido na fonte e de multas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização das relações do trabalho, mediante delegação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

<sup>9</sup> Art. 1º Fica delegada à Procuradoria-Geral Federal - PGF a representação judicial e extrajudicial da União nos processos perante a Justiça do Trabalho relacionados com a cobrança de contribuições previdenciárias e de imposto de renda retido na fonte.

Art. 2º A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN e a Procuradoria-Geral Federal - PGF editarão os atos normativos relativos à representação judicial e extrajudicial da União nas matérias de que trata o art. 1º.

Parágrafo único. Permanecem em vigor os atos normativos editados pela Procuradoria-Geral Federal - PGF, ou de observância por este órgão, relativos à representação judicial e extrajudicial da União e do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS nas matérias de que trata o art. 1º desta portaria, até a edição dos atos de que trata o caput.

Art. 3º A delegação referida no art. 1º será comunicada aos órgãos judiciários pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Financeiro Nacional<sup>10</sup>; a gestão do Sistema de Pagamentos Brasileiro e dos serviços do meio circulante.

As competências do Banco Central estão definidas no art. 164 da Constituição Federal, na Lei n.º 4.595, de 1964, e em legislação complementar<sup>11</sup>.

A Procuradoria-Geral do Banco Central é responsável, com exclusividade, pela assessoria jurídica e representação judicial e extrajudicial do Banco Central do Brasil, sendo diretamente subordinada ao seu Presidente e tecnicamente vinculada à Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 131 da Constituição e do art. 17 da Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993<sup>12</sup>.

A Procuradoria-Geral do Banco Central não integra a estrutura administrativa da Advocacia-Geral da União. Faz parte da estrutura administrativa do Banco Central do Brasil, sendo diretamente subordinada ao seu Presidente, nos termos do art. 131 da Constituição e do art. 17 da Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993.

<sup>10</sup> Art. 1.º O sistema Financeiro Nacional, estruturado e regulado pela presente Lei, será constituído:

- I - do Conselho Monetário Nacional;
- II - do Banco Central da República do Brasil;
- III - do Banco do Brasil S. A.;
- IV - do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico;
- V - das demais instituições financeiras públicas e privadas.

<sup>11</sup> Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

§ 1.º - É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

§ 2.º - O banco central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

§ 3.º - As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

<sup>12</sup> Art. 17 - Aos órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas compete:

- I - a sua representação judicial e extrajudicial;
- II - as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos;
- III - a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

Art. 18. No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento aos órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11 desta lei complementar.

Em sua atuação, a Procuradoria-Geral do Banco Central exerceu papel fundamental no sucesso de planos econômicos, principalmente do Plano Real, bem como vem garantido que nossa moeda continue forte e, conseqüentemente, sustentando o crescimento da economia brasileira. Em outra frente de trabalho, a Procuradoria-Geral do Banco Central atua para preservar os direitos de todos os usuários do sistema bancário, como investidores, depositantes e poupadores, na medida em que auxilia o Banco Central do Brasil na fiscalização das instituições financeiras, prevenindo que maus gestores venham a provocar prejuízos a seus clientes e minorando as conseqüências da insolvência de um banco sobre o mercado. [...] Além disso, a Procuradoria-Geral do Banco Central promove o controle interno da legalidade dos atos praticados pelo Banco Central do Brasil, garantindo que a Constituição e as demais leis do País sejam observadas pela Autarquia, em respeito aos direitos dos cidadãos<sup>13</sup>.

Apresenta-se a Procuradoria-Geral do Banco Central, portanto, como a única entidade autárquica federal cuja representação judicial é feita por procuradoria específica, não se vinculando, técnica ou administrativamente, à Procuradoria-Geral Federal.

## 1.5 DA PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO

A Procuradoria-Geral da União, subordinada direta e imediatamente ao Advogado-Geral da União, possui competência remanescente, incumbindo-lhe a representação da União em todas as matérias não afetas à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, à Procuradoria-Geral Federal ou à Procuradoria-Geral do Banco Central<sup>14</sup>.

A competência da Procuradoria-Geral da União, portanto, é residual, abrangendo todas aquelas que não se encontram expressamente discriminadas na Lei Complementar nº 73/93, cabendo-lhe, por exemplo, a representação da União em processos de usucapiões, militares, desapropriações, indenizações, ressarcimentos, gratificações administrativas, licen-

<sup>13</sup> [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/265616](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/265616).

<sup>14</sup> Art. 9º - À Procuradoria-Geral da União, subordinada direta e imediatamente ao Advogado-Geral da União, incumbe representá-la, judicialmente, nos termos e limites desta Lei Complementar.

ciamento de importação e todas as causas em que não litigue autarquia ou fundação pública e que não envolva matéria de natureza fiscal e tributária.

Matéria relacionada à cobrança de débitos da União que causa dúvidas quanto ao órgão jurídico competente para representar a União em juízo é a relacionada às execuções fiscais relativas a cobrança de taxa de lixo<sup>15</sup> ajuizadas por Municípios em face da União.

Por meio do Parecer AGU/SF nº 16/2007 concluiu-se que o artigo 12 da Lei Complementar nº 73/1996, expressamente, restringe a competência da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para representar a União em juízo à matéria relacionada a tributos federais e a outras matérias fiscais da própria União, como, por exemplo, benefícios fiscais, expressão de significado generoso, abrangendo não só matéria tributária, como a redução da base de cálculo ou de alíquota, alíquota zero, restituição do imposto pago, a concessão de crédito em condição privilegiada, e subsídios, e incentivos fiscais, ou seja, isenções extrafiscais de tributos da União.

Nesse caso, *“a lista das matérias fiscais da competência da PGFN, estabelecida na Lei Complementar nº 73/1993 deve ser vista como exaustiva, e não meramente exemplificativa, cabendo, em consequência, salvo disposição específica de outra lei, à PGU tudo que sobejasse”*.

Dessa forma, também nesses casos a atribuição para representação judicial da União será da Procuradoria-Geral da União.

## 1.6 CONFLITOS DE ATRIBUIÇÕES

Como dito, a prática forense comprova a imensa dificuldade de grande parte dos operadores do direito em conhecer as diferenças existentes entre os órgãos que representam a União em juízo. Há, inclusive entre os próprios magistrados, dificuldade em apontar qual dos órgãos deve figurar no polo ativo das demandas propostas pela e contra a União.

Tal confusão, acrescente-se, existe também dentro da própria Advocacia-Geral da União, que elabora inúmeros pareceres no intuito de fixar e determinar as competências de cada uma das Procuradorias a ela vinculadas.

O cerne da confusão quanto à indicação do representante judicial diz respeito à execução da dívida ativa, tendo em vista que tanto a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional quanto a Procuradoria-Geral Federal

<sup>15</sup> Súmula Vinculante nº 19 do Supremo Tribunal Federal: *“taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal”*.

possuem competência para tanto. Todavia, a diferença é que a Procuradoria-Geral Federal só atua em processos judiciais movidos pelas e contra as autarquias e fundações públicas, enquanto que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional detém competência para representar a própria União.

Eventual conflito de atribuições entre membros da Advocacia-Geral da União deve ser resolvido pelo Advogado-Geral da União<sup>16</sup>, orientado pela Consultoria-Geral da União<sup>17</sup>, nos termos da Lei Complementar nº 73/93.

Dentre alguns casos em que se constata o conflito de atribuições, vale fazer referência às causas de natureza fiscal em que seja deduzido pedido de invalidação de débitos inscritos em dívida ativa da União, havendo, cumulativamente, pedido de reparação de danos materiais/morais em decorrência de inscrição de nomes de devedor em cadastro de inadimplentes.

Nesses casos, a competência da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional restou assentada na Ordem de Serviço nº 7, de 19 de outubro de 2007, exarada pelo Advogado-Geral da União, pela qual foi alterado o art. 1º da Ordem de Serviço nº 01/2002, de 8 de fevereiro de 2002, com o acréscimo do inciso V, que assim dispôs: “*nas causas de natureza fiscal em que seja deduzido pedido de invalidação de débitos inscritos em dívida ativa da União, havendo, cumulativamente, pedido de reparação de danos materiais/morais em decorrência de inscrição de nomes no CADIN, caberá à Procuradoria da Fazenda Nacional a representação da União em face de todo o processo*”.

O Parecer AGU/SF nº 04/2008, aprovado pelo Advogado-Geral da União, também tratou do tema, restando a questão assim definida:

Conflito negativo de competência entre a PFN-ES e a PU-ES. IRPF – repetição de indébito – e indenização por danos morais. Nas causas de natureza simultânea fiscal e não fiscal, a PFN deve representar a União em face de todo o processo. Incidência do art. 1º da OS/AGU nº 7, de 19/10/2007, que acrescenta o inciso V à OS-AGU nº 01, de 8/2/2002.

<sup>16</sup> Art. 4º - São atribuições do Advogado-Geral da União: X - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal; XI - unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal; XIII - exercer orientação normativa e supervisão técnica quanto aos órgãos jurídicos das entidades a que alude o Capítulo IX do Título II desta Lei Complementar;

<sup>17</sup> Art. 10 - À Consultoria-Geral da União, direta e imediatamente subordinada ao Advogado-Geral da União, incumbe, principalmente, colaborar com este em seu assessoramento jurídico ao Presidente da República produzindo pareceres, informações e demais trabalhos jurídicos que lhes sejam atribuídos pelo chefe da instituição.

Deve-se ressaltar que a ausência de citação do órgão próprio para representar judicialmente a União é causa de nulidade absoluta, devendo ser retomado o processo desde o ajuizamento.

Nesse sentido, até na Justiça do Trabalho, que se caracteriza por não levar muito ao pé da letra as questões de representação judicial, já houve reconhecimento dessa causa de nulidade:

RECURSO DE REVISTA. AÇÃO ANULATÓRIO DE DÉBITO. REPRESENTAÇÃO DA UNIÃO PELA AGU. AUSÊNCIA DE DA PROCURADORIA DA FAZENDA NACIONAL. PREVISÃO LEGAL A defesa da União é, por expressa disposição legal, art. 12, V, I, da LC 73/93, de competência privativa da Procuradoria da Fazenda Nacional, órgão apto para representar a União em tais causas, que envolvem, inclusive a inscrição de débito fiscal na dívida ativa. Deste modo, trata-se de nulidade absoluta a ausência de citação do órgão, e a representação da União por órgão diverso, a determinar o retorno dos autos à MM Vara para instrução e julgamento do feito, após citação da Procuradoria da Fazenda Nacional. Recurso de revista conhecido e provido<sup>18</sup>.

Sendo reconhecida a nulidade da citação, deve-se proceder à nova formação da lide mediante encaminhamento do processo ao representante judicial com poderes para representar a União na causa, não podendo se admitir, como apregoam alguns, que tal atribuição seja transferida ao procurador que atua no processo, tendo em vista que todos os órgãos de representação, embora vinculados, direta ou indiretamente, à Advocacia-Geral da União, são órgãos distintos com personalidade jurídica própria, inexistindo qualquer vinculação funcional entre eles.

## 2 LIMITES PARA COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO

Todo processo judicial ajuizado gera um custo econômico e acaba onerando o erário público. No caso da execução fiscal para cobrança de dívidas fiscais, há, em todas as esferas estatais, valores irrisórios em enorme quantidade sendo executados, fato que dificulta a cobrança judicial de valores mais expressivos, haja vista os esforços despendidos pelos agentes públicos envolvidos na cobrança.

<sup>18</sup> TST - RR: 156900-97.2005.5.15.0032, Relator: Aloysio Corrêa da Veiga, Data de Julgamento: 27/05/2009, 6ª Turma, Data de Publicação: 05/06/2009.



Uma das discussões surgidas no âmbito da doutrina e da jurisprudência diz respeito à necessidade de a Fazenda Pública levar em conta a relação custo-benefício nas execuções fiscais que ajuíza, a fim de evitar o processamento de ações cujo valor seja inferior ao custo calculado pelo Poder Judiciário.

A Lei Complementar nº 101/00, que trata da responsabilidade fiscal no âmbito da Administração Pública, estipula, no art. 14, § 3º, que o cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança prescinde da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, tampouco precisa atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias.

Esse dispositivo legal faculta a cada ente federado autorizar o cancelamento dos débitos cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança por meio de lei própria, não se considerando renúncia de receita esse ato.

O problema ocorre quando não existe ato normativo editado pela Fazenda Pública regulamentando essa situação, ou seja, quando o ente federado silencia quanto ao ajuizamento de ações com valores irrisórios.

De acordo com o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, não pode o juiz fixar valores mínimos para ajuizamento de ação pelo ente federado, pois “*não incumbe ao Judiciário, mesmo por analogia a leis de outros entes tributantes, decretar, de ofício, a extinção da ação de execução fiscal, ao fundamento de que o valor da cobrança é pequeno ou irrisório, não compensando sequer as despesas da execução*”<sup>19</sup>. O argumento principal é de que, por ser o crédito tributário regularmente lançado é indisponível (art. 141, do CTN), somente pode ser remetido à vista de lei expressa do próprio ente tributante (art. 150, § 6º, da CF e art. 172, do CTN).

Pois bem. Embora haja grande divergência entre doutrina e jurisprudência sobre a possibilidade de extinção em razão de valor irrisório, fato é que no âmbito da União existem atos normativos legais e infralegais regulando o tema.

## 2.1 SISTEMAS DE DÍVIDA ATIVA NO ÂMBITO FEDERAL

De acordo com o art. 2º da LEF, constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída por lei às União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias, compreendendo a tributária e a não tributária, abrange atualização monetária,

<sup>19</sup> REsp 1228616/PE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/02/2011, DJe 24/02/2011.

juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato, conforme definições previstas na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

A Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, conceitua a Dívida Ativa Tributária como sendo o crédito da Fazenda Pública proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas.

A dívida ativa não tributária, por sua vez, é composta pelos demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

De acordo com o art. 39 da Lei 4.320/64, os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

O art. 201 do Código Tributário Nacional conceitua a dívida ativa tributária como aquela proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular, não perdendo sua liquidez pela fluência de juros de mora.

No âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional existem dois sistemas para controle de toda a dívida de natureza previdenciária e não previdenciária, enquanto que no âmbito da Procuradoria-Geral Federal não existe sistema de dívida ativa que comporte inscrições originadas em todas as autarquias e fundações públicas, detendo, cada uma delas, o poder de gerenciamento de sua dívida, à exceção do INSS, cujo sistema de dívida ativa gerencia toda e qualquer dívida de oriunda de benefícios previdenciários e assistenciais cuja cobrança incumba à Procuradoria-Geral Federal.

A própria regulamentação do assunto dentro da Advocacia-Geral da União possui disciplina diversa, valendo destacar a Portaria PGF nº 1309/08,

que disciplina a cobrança da dívida ativa do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, e Portaria PGF nº 267/09, que disciplina a centralização da cobrança da dívida ativa das demais autarquias e fundações públicas federais:

*PORTARIA No- 267, DE 16 DE MARÇO DE 2009*

Disciplina a centralização da cobrança da dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais na PGF e estabelece critérios para a assunção Considerando o disposto no art. 22 da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, a qual estabeleceu que a Procuradoria-Geral Federal assumirá, até 17 de março de 2009, de forma centralizada, a execução da dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais, mediante o apoio técnico, logístico e financeiro dessas entidades

Art. 1º As Procuradorias Regionais Federais - PRFs, as Procuradorias Federais nos Estados - PFs, as Procuradorias Seccionais Federais - PSFs - e os Escritórios de Representação - ERs, por meio dos respectivos Serviços ou Seções de Cobrança e Recuperação de Créditos, assumirão integralmente a representação judicial e extrajudicial relativa às atribuições previstas nos artigos 8º e 9º do Ato Regimental AGU nº 02, de 2007, no tocante às autarquias e fundações públicas federais. Parágrafo único. Incluem-se nessa representação as execuções de decisões do Tribunal de Contas da União, execuções fiscais, embargos à execução, ações regressivas, ações de ressarcimento, ações declaratórias de inexistência da relação jurídica referentes a créditos e ações anulatórias de débitos, dentre outras, ainda que não versem exclusivamente sobre cobrança e recuperação de créditos.

Art. 2º As PRFs, PFs, PSFs e os ERs, por meio dos respectivos Serviços ou Seções de Cobrança e Recuperação de Créditos, assumirão, na forma do cronograma constante do Anexo, as atividades de apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, de titularidade das autarquias e fundações públicas federais, e a sua inscrição em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

§ 1º As Procuradorias Federais, especializadas ou não, junto às autarquias e fundações públicas federais que tenham sistema de dívida ativa, deverão viabilizar o acesso aos sistemas e o treinamento às PRFs, PFs, PSFs e ERs.

A Procuradoria-Geral da União, por seu turno, não inscreve nada em dívida ativa própria. Sendo necessário, encaminha o respectivo procedimento administrativo para inscrição do débito na dívida ativa da União pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. A Procuradoria-Geral da União executa apenas títulos executivos judiciais decorrentes de verbas e honorários de sucumbência e multas impostas pelo Tribunal de Contas da União.

## 2.2 DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO

Inicialmente, a Portaria MF Nº 289, de 31 de outubro de 1997, estabeleceu limites para a inscrição de débitos fiscais na Dívida Ativa da União e para o ajuizamento das execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Esse ato normativo autorizava a não inscrição, como Dívida Ativa da União, de débitos para com a Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 1.000,00 (art. 1º, inciso I), bem como o não ajuizamento das execuções fiscais de débitos para com a Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 5.000,00 (art. 1º, inciso II).

Tais limites, contudo, não se aplicavam quando o valor total dos débitos, de um mesmo devedor, fosse superior aos limites estabelecidos nos incisos I e II acima referidos.

Posteriormente, em 03/08/2000, foi editada a Portaria MF nº 248, que autorizou a não inscrição, como Dívida Ativa da União, de débitos para com a Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais); e o não ajuizamento das execuções fiscais de débitos para com a Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais). Não se considerava, com a redução dos limites, a reunião de inscrições em dívida ativa, somente era levado em conta o valor real de cada um dos débitos.

No ano de 2002, sobreveio a Lei 10.522/02, cujo art. 20 estabeleceu a possibilidade de arquivamento, sem baixa na distribuição, das execuções fiscais de débitos inscritos como Dívida Ativa da União pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ou por ela cobrados, de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), bem como a extinção das execuções que versassem exclusivamente sobre honorários devidos à Fazenda Nacional de valor igual ou inferior a 100 Ufir's (cem Unidades Fiscais de Referência).

Por meio do art. 18, § 1º, da Lei 10.522/02, ficaram cancelados os débitos inscritos em Dívida Ativa da União, de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 100,00 (cem reais), sendo que essa redação do dispositivo permanece incólume até hoje.

Com a edição da Lei 11.033/04, o arquivamento sem baixa foi ampliado para incluir todas as execuções fiscais de débitos inscritos como Dívida Ativa da União pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ou por ela cobrados, de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Na mesma época, sobreveio a Portaria MF nº 049, de 1 de abril de 2004, que estabeleceu limites de valor para a inscrição de débitos fiscais na Dívida Ativa da União e para o ajuizamento das execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, autorizando, a não inscrição, como Dívida Ativa da União, de débitos com a Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais); e o não ajuizamento das execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional de valor consolidado<sup>20</sup> igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais)<sup>21</sup>.

O art. 20 da Lei nº 10.522/2002, com a redação dada pela Lei 11.033/2004, condicionava o arquivamento do processo de execução fiscal à existência de requerimento do Procurador da Fazenda Nacional, nos casos em que o valor consolidado da dívida fosse igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), sendo que tal patamar deveria ser auferido a partir do somatório das inscrições (art. 20, § 4º, da Lei nº 10.522/2002).

No dia 26/03/2012 foi publicada no D.O.U a Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012, assinada pelo Ministro de Estado da Fazenda, que revogou a Portaria MF nº 49, de 1º de abril de 2004.

O art. 2º da referida norma facultava o arquivamento, sem baixa na distribuição, das execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional, cujo valor consolidado fosse igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), desde que não ocorrida a citação pessoal do executado ou não houvesse garantia útil à satisfação do crédito.

Cumpre destacar que a citada Portaria foi republicada na data do dia **26/03/2012**, devido a incorreções na publicação original, sendo esta a redação alterada do artigo 2º da indigitada norma:

<sup>20</sup> Entende-se por valor consolidado o resultante da atualização do respectivo débito originário mais os encargos e acréscimos legais ou contratuais vencidos, até a data da apuração.

<sup>21</sup> Não se aplicam os limites de valor para inscrição e ajuizamento quando se tratar de débitos decorrentes de aplicação de multa criminal.

Art. 2º O Procurador da Fazenda Nacional requererá o arquivamento, sem baixa na distribuição, das execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional, cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), desde que não ocorrida a citação pessoal do executado e não conste dos autos garantia útil à satisfação do crédito.

Parágrafo único. O disposto no caput se aplica às execuções que ainda não tenham sido esgotadas as diligências para que se considere frustrada a citação do executado.

No dia 23/04/2012 foi publicada no D.O.U a Portaria MF nº 130, assinada pelo Ministro de Estado da Fazenda, que deu nova redação ao art. 20 da Portaria MF nº 75, de 26/03/12.

Pela nova redação, “o Procurador da Fazenda Nacional requererá o arquivamento, sem baixa na distribuição, das execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional, cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), desde que não conste dos autos garantia, integral ou parcial, útil à satisfação do crédito”.

O art. 20 da Lei Federal nº 10.522/02, por sua vez, em plena vigência, determina que serão arquivados, sem baixa na distribuição, mediante requerimento do Procurador da Fazenda Nacional, os autos das execuções fiscais de débitos inscritos como Dívida Ativa da União pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Esse arquivamento, diferentemente do previsto na Portaria 130/12, independe da existência de garantia da execução.

### **2.2.1 Dívida ativa do FGTS**

No dia 14 de novembro de 2014 foi publicada no Diário Oficial da União a Lei Federal nº 13.043, de 13 de novembro de 2014, fruto de conversão da Medida Provisória 651/2014, que tratava de diversos temas de interesse da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no tocante à representação do FGTS.

A partir da edição da referida Lei, passou-se a aplicar aos débitos do FGTS os mesmos limites de cobrança e ajuizamento da dívida ativa da União, modificando o entendimento anterior que estipulava patamares específicos para as dívidas do Fundo, valendo transcrever os artigos 45 a 49 da referida norma que trataram do tema:

Art. 45. Não serão inscritos em Dívida Ativa os débitos de um mesmo devedor com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais).

Art. 46. Não serão ajuizadas execuções fiscais para a cobrança de débitos de um mesmo devedor com o FGTS cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Parágrafo único. Entende-se por valor consolidado o resultante da atualização do débito originário, somado aos encargos e acréscimos legais ou contratuais, vencidos até a data da apuração.

Art. 47. Ficam cancelados os débitos com o FGTS inscritos em Dívida Ativa de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 100,00 (cem reais).

Art. 48. O Procurador da Fazenda Nacional requererá o arquivamento, sem baixa na distribuição, das execuções fiscais de débitos com o FGTS, cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), desde que não conste dos autos garantia, integral ou parcial, útil à satisfação do crédito.

Art. 49. O disposto nesta Seção não prejudica o direito conferido ao trabalhador de buscar a satisfação do crédito fundiário de que é titular, qualquer que seja o valor, mediante o ajuizamento de reclamação trabalhista, nos termos do art. 25 da Lei no 8.036, de 11 de maio de 1990.

Antes da edição da Medida Provisória, vigorava a Portaria PGFN nº 1.595 de 15/12/2009, que excepcionava o limite previsto no inciso II do art. 1º da Portaria MF Nº 49, de 2004, em relação às contribuições sociais instituídas pela Lei Complementar nº 110, de 2001, para determinar o ajuizamento dos débitos consolidados de valor superior a R\$ 2.000,00 (dois mil reais).

Logo após a publicação da Medida Provisória nº 651/2014 foi publicada a Portaria PGFN Nº 681 DE 03/09/2014, que, revogando a Portaria PGFN nº 1.595 de 15/12/2009, excepcionou o limite previsto no inciso II do art. 1º da Portaria MF nº 75, de 2012, em relação às contribuições sociais instituídas pela Lei Complementar nº 110, de 2001, para determinar o ajuizamento dos débitos consolidados de valor superior a R\$ 1.000,00 (mil reais), desde que acompanhados de débitos relativos às contribuições de FGTS instituídas pela Lei nº 8.036/90, e que a soma do montante das duas espécies de débito supere R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

A partir da publicação da Lei 13.043/2014, portanto, passam a vigorar para o FGTS os mesmos limites de inscrição, cobrança e ajuizamento da dívida ativa da União.

### 2.3 DÍVIDA ATIVA DAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES E DEMAIS DÉBITOS DA UNIÃO

A Lei nº 9.469/1997, inicialmente, regulamentou o inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73/73<sup>22</sup>, trazendo regramento jurídico acerca da possibilidade de realização de acordos ou transações, em juízo, para terminar o litígio, por parte dos órgãos da Procuradoria-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal.

Com a edição da Lei nº 11.941/09 foi acrescentado o artigo 1º-A na Lei 9.469/97<sup>23</sup>, fazendo constar que o Advogado-Geral da União pode dispensar a inscrição de crédito, autorizar o não ajuizamento de ações e a não-interposição de recursos, assim como o requerimento de extinção das ações em curso ou de desistência dos respectivos recursos judiciais, para cobrança de créditos da União e das autarquias e fundações públicas federais, observados os critérios de custos de administração e cobrança, não se aplicando essa regra à Dívida Ativa da União e aos processos em que a União seja autora, ré, assistente ou oponente cuja representação judicial seja atribuída à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Utilizando-se da autorização legislativa, foi editada a Portaria Advocacia-Geral da União nº 377, de 25 de agosto de 2011, instituindo os seguintes limites para inscrição em ajuizamento de execuções fiscais:

Art. 2º. Os órgãos da Procuradoria-Geral da União ficam autorizados a não propor ações, a não interpor recursos, assim como a desistir das ações e dos respectivos recursos, quando o valor total atualizado de créditos da União, relativos a um mesmo devedor,

<sup>22</sup> Art. 4º - São atribuições do Advogado-Geral da União: VI - desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União, nos termos da legislação vigente;

<sup>23</sup> Art. 1º-A. O Advogado-Geral da União poderá dispensar a inscrição de crédito, autorizar o não ajuizamento de ações e a não-interposição de recursos, assim como o requerimento de extinção das ações em curso ou de desistência dos respectivos recursos judiciais, para cobrança de créditos da União e das autarquias e fundações públicas federais, observados os critérios de custos de administração e cobrança. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)  
Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica à Dívida Ativa da União e aos processos em que a União seja autora, ré, assistente ou oponente cuja representação judicial seja atribuída à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)



for igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Parágrafo único. A autorização prevista no caput não se aplica aos créditos originados de multas decorrentes do exercício de poder de polícia pelos órgãos da União ou originados de multas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União, hipóteses nas quais o limite referido será de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Art. 3º. Os órgãos da Procuradoria-Geral Federal ficam autorizados a não efetuar a inscrição em dívida ativa, a não propor ações, a não interpor recursos, assim como a desistir das ações e dos respectivos recursos, quando o valor total atualizado de créditos das autarquias e fundações públicas federais, relativos a um mesmo devedor, for igual ou inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

§ 1º. A autorização prevista no caput não se aplica aos créditos originados de multas decorrentes do exercício do poder de polícia, hipóteses nas quais o limite referido será de R\$ 500,00 (quinhentos reais).

§ 5º. O disposto neste artigo não se aplica à representação da União delegada à Procuradoria-Geral Federal nos termos do inciso II do § 3º do art. 16 da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, caso em que será observado o disposto em ato próprio do Ministro da Fazenda.

Definidos os limites acima transcritos, foi editada a Portaria AGU nº 193, de 10 de junho de 2014, que incluiu o art. 3º-A na Portaria AGU nº 377/2011, trazendo previsão específica quanto aos limites dos créditos de benefícios previdenciários e assistenciais:

Art. 3º-A. Os órgãos da Procuradoria-Geral Federal ficam autorizados a não propor ações, a não interpor recursos, assim como a desistir das ações e dos respectivos recursos, quando o valor total atualizado do crédito decorrente do pagamento indevido de benefícios previdenciários ou assistenciais, relativos a um mesmo devedor, for igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Vale ressaltar que o art. 4º da referida norma infralegal dispõe no sentido de que a aferição dos limites mencionados deve considerar a soma dos respectivos créditos consolidados, no caso de reunião de ações ajuizadas em relação a um mesmo devedor.

## 2.4 DÉBITOS DO BANCO CENTRAL

O tema dos limites para cobrança dos créditos o Banco Central pela sua Procuradoria está disciplinado na Lei nº 11.371/2006, nos seguintes termos:

Art. 14. Fica o Banco Central do Brasil dispensado de inscrever em dívida ativa e de promover a execução fiscal dos débitos provenientes de multas administrativas de sua competência, considerados de pequeno valor ou de comprovada inexecuibilidade, nos termos de norma por ele estabelecida.

Parágrafo único. Para os efeitos do disposto no caput deste artigo, o Banco Central do Brasil poderá, mediante ato fundamentado, efetuar o cancelamento de débitos inscritos e requerer a desistência de execuções já propostas.

No âmbito administrativo, diante da autorização legislativa, sobreveio a Portaria BACEN nº 48651, de 30/12/2008, definindo, para os efeitos do art. 14 da Lei nº 11.371/2006, os débitos considerados de pequeno valor ou de comprovada inexecuibilidade, oriundos de multas administrativas de competência do Banco Central do Brasil.

PORTARIA BACEN Nº 48.651, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2008

Art. 2º São considerados de pequeno valor, para efeito de inscrição em dívida ativa e de propositura de execução fiscal, os débitos cujo valor atualizado seja inferior a R\$10.000,00 (dez mil reais).

Parágrafo único. O disposto no caput aplica-se aos débitos já inscritos em dívida ativa ou em processo de execução fiscal que, atualizados até a data de entrada em vigor desta Portaria, não excedam o valor máximo nele fixado.

Art. 5º Os débitos de valor igual ou superior a R\$1.000,00 (mil reais) serão inscritos no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), sem prejuízo da adoção das medidas previstas no art. 4º.

Observação importante quanto aos pedidos de suspensão das execuções fiscais que se encontram em curso, uma vez que o valor demonstre-se insuficiente para prosseguimento, é que com base na jurisprudência consolidada e adotada pelo rito do art. 543-C do Código de Processo Civil, do Superior Tribunal de Justiça, o arquivamento previsto no art. 20 da Lei 10.522/02 deve ser feito sem baixa na distribuição<sup>24</sup>.

### CONCLUSÃO

Vê-se, portanto, que os valores estipulados pela União se diferem em razão do evento, haja vista que os custos relativos a cada um dos atos praticados são distintos, havendo diversas faixas de valores para cada ato a ser praticado, variando conforme o órgão de representação judicial competente.

Tal fato se justifica porque os custos para inscrição em dívida ativa são bem inferiores aos despendidos para ajuizar e acompanhar a respectiva execução fiscal, mas, mesmo não estando ajuizado o crédito, haverá certas restrições cadastrais em nome do devedor.

Hoje, portanto, vigoram no âmbito federal os seguintes patamares relativos à inscrição, cobrança, ajuizamento e arquivamento de execuções fiscais para cobrança de créditos públicos:

---

<sup>24</sup> REsp 1111982/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/05/2009, DJe 25/05/2009.

<b>TIPO DE CRÉDITO</b>	<b>ÓRGÃO</b>	<b>VALOR MÍNIMO PARA COBRANÇA</b>	<b>VALOR MÍNIMO PARA INSCREVER NO CADIN</b>	<b>VALOR MÍNIMO PARA INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA</b>	<b>VALOR MÍNIMO PARA EXECUÇÃO FISCAL</b>
Fiscais	PGFN	R\$ 100,00	R\$ 1.000,00	R\$ 1.000,00	R\$ 20.000,00
FGTS	PGFN	R\$ 100,00	R\$ 1.000,00	R\$ 1.000,00	R\$ 20.000,00
Honorários advocatícios	PGFN	R\$ 1.000,00	Não se aplica	Não se aplica	R\$ 1.000,00
Multa criminal	PGFN	R\$ 100,00	R\$ 100,00	R\$ 100,00	R\$ 100,00
Demais União	PGU	Qualquer valor	Não se aplica	Não se aplica	R\$ 10.000,00
Multas poder de polícia da União	PGU	Qualquer valor	Não se aplica	Não se aplica	R\$ 5.000,00
Multa Tribunal de Contas da União	PGU	Qualquer valor	R\$ 1.000,00	Não se aplica	R\$ 5.000,00
Autarquias e fundações públicas federais	PGF	Qualquer valor	Qualquer valor	Qualquer valor	R\$ 5.000,00
Benefícios previdenciários	PGF	Qualquer valor	Qualquer valor	Qualquer valor	R\$ 10.000,00
Multas poder de polícia da Autarquias e Fundações Públicas	PGF	Qualquer valor	Qualquer valor	Qualquer valor	R\$ 500,00
Sistema financeiro nacional	PGBC	Qualquer valor	R\$ 1.000,00	R\$ 10.000,00	R\$ 10.000,00

Uma vez que o valor do débito seja superior ao mínimo para cancelamento (quando existir valor mínimo), e atingindo o limite pela soma de outros valores devidos pelo mesmo sujeito passivo, dar-se-á prosseguimento à cobrança da dívida pelo órgão responsável, seja inscrevendo-o no CADIN ou em dívida ativa (quando cabível), seja ajuizando a correspondente execução fiscal.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL, Parecer AGU/SF nº 16/2007;  
BRASIL, Parecer PGFN/CDA nº 2346/2006;  
BRASIL, Parecer PGFN/CRJ/CDA nº 1333/2004;  
BRASIL, Portaria AGU nº 193/2014;  
BRASIL, Portaria AGU nº 377/2011;  
BRASIL, Portaria AGU nº 360/2014;  
BRASIL, Portaria BACEN nº 48651/2008;  
BRASIL, Portaria MF nº 289/1997;  
BRASIL, Portaria MF nº 358/2014;  
BRASIL, Portaria MF nº 248/2000;  
BRASIL, Portaria MF nº 049/2004;  
BRASIL, Portaria MF nº 75/2012;  
BRASIL, Portaria MF nº 130/2012;  
BRASIL, Portaria PGF nº 1309/08;  
BRASIL, Portaria PGF nº 267/09;  
BRASIL, Portaria PGU nº 3/2013;  
BRASIL, Portaria PGFN nº 1.595 de 15/12/2009;  
BRASIL, Portaria PGFN Nº 681 DE 03/09/2014;  
BRASIL, Portaria PGFN nº 721/2012;  
BRASIL, Portaria PGFN nº 429/2014;  
BRASIL, Portaria PGFN nº 809/2009;  
BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, AgRg no REsp 1167254/AM, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/06/2014, DJe 25/06/2014;  
BRASIL, Superior Tribunal de Justiça CC 59.806/GO, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/08/2006, DJ 11/09/2006, p. 217;

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp 1111982/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/05/2009, DJe 25/05/2009;

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp 1228616/PE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/02/2011, DJe 24/02/2011;

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE 180144, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 17/04/1998, DJ 12-06-1998 PP-00066 EMENT VOL-01914-03 PP-00546;

BRASIL, Tribunal Superior do Trabalho, RR: 156900-97.2005.5.15.0032, Relator: Aloysio Corrêa da Veiga, Data de Julgamento: 27/05/2009, 6ª Turma, Data de Publicação: 05/06/2009;

DA SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.